

高齢者就業政策と民間参加の 共同生産に関する一考察： 韓国のケース

クック
鞠
リ
李

ジュン
重
ユン
崙

ホ
鎬
ソク
碩

目 次

- I. はじめに
- II. 韓国の高齢化状況
- III. 高齢者雇用政策と高齢者働き口事業
- IV. 共同生産に関する議論
- V. 民間参加と働き口の類型
- VI. 終わりに

要 旨

本稿では、韓国の福祉政策分野、特に高齢化に絡んだ高齢者雇用における民間部門の参加問題を検討し、その役割の拡大に係わる改善策を模索する。最近、高齢者雇用政策の執行過程において、民間部門の参加が注目されている。韓国の高齢層は仕事につきたい意欲は強いものの、セーフティネットの不備のため、働き口が制限されているのが現状である。韓国の場合、共同生産により創り出された働き口の方が、政府によって提供された働き口の方よりも少ない。また、政府が提供する高齢者雇用のための働き口を見ると、市場需要の要求を反映し実質的に創り出されたというよりも、

むしろその働き口の供給を人為的に過剰に創り出しながらも、市場価値を上回る補償となっている。その結果、労働価値と市場価値とのズレが生じるとともに、企業の参加意欲も阻害している。本稿では、高齢者雇用のための民間参加の類型として、共益型働き口、教育型働き口、福祉型働き口、人材派遣型働き口、そして市場型働き口について考察している。

Ⅰ. はじめに

一般に、高齢化進展に伴う雇用対策としては、定年延長、再就業、短期あるいは臨時雇用などが挙げられる。これらの対策とは別に、高齢者が生き甲斐を感じる社会を創り出すという目的で、高齢者の所得を保障し、社会全体の扶養負担を減らすための国家的模索も行われている。本稿では、高齢者雇用対策における民間との共同生産に注目する。

日韓両国の場合、他の先進諸国に比べ高齢化進展が速く、欧米諸国とは異なる高齢者の環境条件となっている。高齢化社会に入った先進国では、生産人口が減少する一方、社会的な扶養を要する高齢者人口が急速に増加し、年金や医療保険などの社会的負担の増大による財政負担の増加も著しい。このような状況に対処するには、高齢者労働力を最大限に活用し、国の生産力を高めることも重要であろう。高齢者労働力を活用し国全体の生産性が高まることになると、社会保障費の急増による財政負担増加をも減らすことができる。今後の持続的な経済成長のためにも、高齢者の労働力を積極的に活用する方策が求められている。

各国の対応と国際的取組みにおいては、政策上の共通点も見られる。その取り組みを見ると、国家の福祉財政支出を、人的資本 (human capital) への社会的投資 (social investment) としてとらえ、投資収益を最大化できる

雇用関連の政策設計や成果評価という手法が導入されている。最近の研究では、労働市場において相対的に疎外されている（または疎外されていた）高齢者層に投資した場合、高齢者ではない労働者層に比べ、高い費用対効果の面において利点があることも報告されている。たとえば、高齢者労働力の再活用に関する研究では、失業状態の高齢者層を労働市場に投入することにより、社会全体の総生産量の増加が期待できるという。

長寿社会を迎え、健康な高齢者たちが増加することは、高齢者の経済的自立に関する欲求が高まるだけのことではない。また高齢者雇用問題は社会保障費節減のための政策問題として考えがちである。ところが、高齢者の社会参加（働き口）の問題は、老年期労働を巡る社会的尊厳や人間らしく生きるための権利の問題でもあり、世代を超えた社会的連帯意識の向上という側面からも非常に重要な問題である。

高齢化が急速に進む韓国では、高齢者への雇用差別の禁止と雇用促進が重要な国家的課題になっている。高齢者が年齢を理由に偏見や差別を受けることなく能力に応じ仕事につけることは、健全な社会のあり方でもある。高齢化の進展による労働供給の減少があるとき、それを相殺するほどの労働生産性の増加がなければ、経済成長は鈍化する。今後韓国においても、高齢者一人を扶養する生産可能人口が減少することにより、高齢者に対する社会的扶養負担が増え、年金や医療費を含む社会福祉費の増加がかさみ、国家財政の悪化が懸念される。

韓国の高齢者層の中には、自分の老後対応のため、仕事をしたい意欲が強い人々も多い。しかし、政府のセーフティーネットの不備、早期退職慣行、及び高齢者に適合した働き口の不足などにより、高齢者の働き口が制限されている。それに加え、雇用不安もある。その反面、高齢化による生産可能人口の労働力不足が予想される中、労働力不足への打開策の一つとして、高齢者雇用政策への関心が高まっている、という二面性がある。

高齢期の労働は、高齢者の所得と健康に影響を及ぼし、それが高齢者の生活の質を向上させるとともに、社会保障費が節減できる肯定的な効果をももたらす、という仮説も成り立つ。この仮説が妥当であれば、政府は準公共財生産の意味から、高齢者の雇用を政策的に支援した方が望ましい。高齢化対策のためには、政府の努力とともに、民間部門の役割拡大も求められる。

最近政策過程の全般にわたって、民間の参加が活発になっている。特に、政策執行過程での民間の参加は、その執行に肯定的な影響を及ぼす。政策執行過程に民間部門の参加が要求される治安や災難管理の領域だけでなく、福祉の領域においても民間の役割が期待される。しかし、福祉分野での民官協同の執行過程に関する議論が十分とは言えない。本稿では、福祉政策分野、とりわけ高齢者雇用における民間部門の参加を検討し、その役割の拡大に係わる民間参加の類型について考察する。

Ⅱ. 韓国の高齢化状況

1. 高齢者人口および高齢化傾向

韓国統計庁が発刊した「将来人口特別推計」によると、2006年7月1日現在、65歳以上の高齢者人口は4,597,233人にのぼる¹。その規模は、総人口の9.5%であり、2005年に比べ、214,077人増加している。割合からする

¹ 現行法上高齢者の概念と範疇を統一的に明らかにした定義規定はなく、個別法律によって異なる（イ・フンジェ（2001, pp. 192-193））。例えば、国民年金法（第5条）では老齢年金受給権者の高齢者は一般的に60歳以上であり、高齢者福祉法（第2章と第3章）の敬老年金支給対象および福祉措置給与の対象となる高齢者は原則的に65歳以上である。なお、高齢者雇用促進法（第8条）は55歳以上を高齢者とし、50歳以上55歳未満の年齢層を準高齢者と規定する。一方で各法律は例外条項も設けている。

と、2006年の高齢者人口は、2005年の9.1％に比べ、0.4ポイント増加となる。また、10年前の1996年6.1％に比べると、3.4ポイントの増加となっている。

韓国統計庁によると、韓国は2000年に65歳以上人口の割合が7.2％に達し、「高齢化社会」（全人口のうち65歳以上の高齢者人口割合が7％以上14％未満の社会）に入っている。今後、2018年にはその割合が14.3％と見込まれ、「高齢社会」（全人口のうち65歳以上の高齢者人口割合が14％以上20％未満の社会）となる。さらに2026年には65歳以上人口の割合が20.8％になると推計され、「超高齢社会」（全体人口中65才以上高齢者人口割合が20％以上の社会）に達すると予想される [韓国統計庁2006年 将来人口特別推計]²。

2. 高齢化の影響

高齢化が進むと、経済活動人口、雇用慣行、貯蓄、社会保障などの経済変数に大きな影響をもたらす。現行韓国の雇用政策では、主に若年層労働力の増加を前提としているが、今後高齢化の進展や若年層人口の減少を踏まえると、雇用政策を立て直す時期が迫っている。

まず、高齢者の構成推移と労働参加率について見てみよう。経済活動可能人口（15歳以上）の労働参加率を見ると、全体の人口水準にはそれほど変化が見られないが、時間の経過とともに年齢別集団（cohort）間の労働力規模には大きな差が生じている。表1では、1970年から2050年までを対象に、65歳以上の高齢者人口の推計を示している。

² 韓国統計庁は将来の人口推計を2001年と2005年1月、および2006年12月に実施した。

表 1 65歳以上の高齢者人口推計

(単位:千人, %)

	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2050
65歳以上人口	991	1,456	2,195	3,395	4,367	5,357	7,701	11,811	16,156
構成比	3.1	3.8	5.1	7.2	9.1	11.0	15.6	24.3	38.2

(出所) 韓国統計庁『2008年 経済活動人口調査』。

表1に見るように、1970年の65歳以上の高齢者人口は、全人口の3.1%に過ぎなかったが、2010年は11.0%になり、2030年には24.3%でおよそ4人のうち一人が高齢者人口となる。韓国統計庁『2008年 経済活動人口調査』によると、2007年の65歳以上の高齢者人口の経済活動参加率は31.2%であり、1997年の17.8%に比べ14.4ポイントも上昇している。その反面、同資料によると、2007年の15歳以上人口の経済活動参加率は62.3%の水準である（性別では男性が74.2%、女性が51.0%）。

韓国の高齢化水準は現段階では、他の先進国に比べ低い方であるが、高齢化進展のスピードは最も速い傾向を見せる。韓国は2000年に高齢化社会に入ったと言えるが、既に述べたように、2018年には高齢社会に、その8年後の2026年には高齢人口が20.8%である超高齢社会に入る。ちなみに、韓国の高齢化は、2040年前後にOECD国家の平均水準を越え、2050年にはOECD国家の中では日本を除き、高齢者人口の割合が最も高い人口構造になるといわれる。

以上のように、韓国は他の先進国とほぼ同じ時期に、超高齢社会になるという圧縮的高齢化が見られると予想される。出生率の低下や平均寿命の延長という少子高齢化が、今後も続くことが予想されていることからすると、その構造変化への対応が喫緊の課題としてのしかかってくる。ちなみに、団塊世代の大量退職を経験している日本のケースが韓国に示唆与える点は

大きいと考えられる。

次に、高齢者医療費について触れてみよう。表2は、2007年の健康保険に係わる高齢者医療費の規模を示したものである。

表 2 最近の高齢者医療費（2007年）

65歳以上高齢者医療費(2007年)	9兆813億ウォン
65歳以上高齢者医療費増加率(2006年対比)	22.8%
総医療費の内高齢者医療費が占める割合(2007年)	28.2%
総医療費増加率(2006年対比)	13.0%

(出所) 韓国統計庁『2008年 経済活動人口調査』。

表2に見るように、2007年の健康保険に係わる65歳以上高齢者医療費は、9兆813億ウォンであり、2006年に比べ22.8%も増加している。この増加率は、医療費総額の平均増加率13.0%を大きく上回る。かつ、健康保険における65歳以上の高齢者医療費が医療費総額に占める割合は28.2%で、2006年度の25.9%に比べ、2.3ポイント増加する。表1の高齢化進展の推移からも予想できるように、今後高齢者医療費はますます増加するであろう。2007年においても、医療費総額の47%以上が高齢者人口への支出となっている。

高齢化進展の下では、医療・福祉などの社会保障費の急増だけでなく、老年層の扶養費も増加しがちである。高齢者層の労働市場参加の増加は、老年層の扶養費をも減少させるという面においてもその波及効果が大きい。高齢者層の労働市場への参加を促すためには、今後民間参加による共同生産の概念を用いる方法がその一つの解決策になろう。

Ⅲ. 高齢者雇用政策と高齢者働き口事業

1. 韓国の高齢者雇用政策

韓国統計庁の2006年度『社会統計調査』によると、2005年65歳以上の高齢層の生活上の困難度合いについて調査したところ、「経済的困難」が44.6%として最も高く、「健康問題」30.1%、「孤独、疎外感」6.4%の順であった。2002年と比較すると、「経済的困難」は10.7ポイント上昇した反面、「健康問題」は11.4ポイント下落した。また、2008年韓国統計庁が行った経済活動人口調査付加調査によると、高齢者層（55～79歳）人口のうち、就職を希望する割合は57.5%である。就職希望の主な理由は、「生活費への助けのため（32.4%）」、「仕事をする楽しみのため（19.6%）」という結果となっている。就職希望の割合は男性（71.6%）が女性（42.7%）よりもはるかに高く、主な就職希望の理由は男女ともに「生活費に充てるため」が最も多かった。年齢階層別には55～64歳（71.2%）の就職希望の割合が65～79歳（42.7%）よりも高く、その主な就職希望の理由は同じく「生活費に充てるため」であった。³

韓国は2000年に高齢化社会に入ってから以降、人口の高齢化による高齢社会の問題が深刻になりつつある。高齢化社会への対策の一つとして、高齢者人材活用への関心が高まり、韓国高齢者就労事業が進められている [韓国高齢者人材開発院 2008年 白書]。

韓国における高齢者人材活性化政策は、老後所得保障政策の一環として、

³ 高齢者就業のため、韓国では様々な就業プログラムや関連組織が運営されている。例えば、労働部では高齢者人材銀行を設置し、無料職業紹介事業を実施する。保健福祉家族部では高齢者就業斡旋センターを設置し、就業斡旋を行う。政府のプログラムとは別に、韓国経営者総協会は高級人材情報センターを運営している（イム・チュンシク2003、pp. 63-64）。

高齢者への就業機会の提供に焦点が当てられてきた。韓国の高齢者福祉事業の出発は、高齢者福祉法が制定された1981年からである。とはいえ、高齢者の社会参加においては、1989年と1997年の2回の高齢者福祉法の全面改正が行われ、高齢者の社会参加と生計支援に対する法的根拠が整えられるようになった。韓国の高齢者人材活用政策は、労働部（省）中心の労働市場内の雇用政策と、保健福祉家族部（省）中心の労働市場外の社会的働き口とに分けることができる。

韓国においても法的には定年制度を採用しているが、任意規定である。そのため、高齢者人材活用政策は、主に高齢者雇用促進政策によって対応してきた。高齢者雇用に係わる団体として、韓国には、シニアクラブ、高齢者総合福祉館、大韓高齢者会就業支援センターなど民間団体がある。また高齢者雇用政策をより迅速に推進するために、保健福祉部の傘下で高齢者人材開発院も設立された。しかし、中高齢者雇用政策を担当する機関は、日本（日本の場合には厚生労働省）とは異なり、保健福祉部と労働部とにまたがっていて、二元的な高齢者雇用支援政策が実施されている。2001年に保健福祉部は高齢者就業斡旋センターと高齢者共同作業場を設置し、高齢者就業政策を推進してきたが、それ程成果を上げることができなかったと評価されている [韓国高齢者人材開発院 2008年 白書]。

2001年度に高齢者働き口専門担当機関として「シニアクラブ (CSC: Community Senior Club)」が設置され、市場型中心の高齢者の経済活動・社会参加が活発になり、高齢者働き口が地域を中心として動き出した。2004年からは盧武鉉政権の高齢者福祉政策により、2009年までに高齢者働き口30万個を創り出すという政策目標が出された。現在は、保健福祉部傘下の韓国高齢者人材開発院によって、高齢者就労事業が本格的に推進されている [韓国高齢者人材開発院 2008年 白書]。

最近では、保健福祉部、労働部、環境部、女性部、山林庁、情報通信部、

教育人的資源部などにより、部処（省庁）別に高齢者就労事業および社会的就労事業が推進されている。特に、高齢者就労事業は保健福祉部や高齢者人材開発院が中心となり、地方自治体、シニアクラブ、高齢者福祉館、大韓高齢者会などによって行われている。また、30万個の高齢者就労事業を戦略的に推進しながら、少子高齢社会に対応した高齢者雇用政策を展開し高齢社会に備えている。

2. 高齢者就労事業

保健福祉部は、高齢者就労事業の政策決定、関連法令や制度の改善、予算支援など政策全般を管掌する。また、高齢者人材開発院（現在は、財団法人）は保健福祉部と協議し、高齢者就労事業の全般を管理するとともに、具体的な政策開発や事業遂行を担当する。一方、地方自治体は地域社会内事業を統括しつつ、事業遂行機関としての役割も一部受け持つ。地方自治体以外の事業遂行機関としては、上述したシニアクラブ、高齢者総合福祉館、大韓高齢者会就業支援センターなどがあげられる。

高齢者就労に係わる事業内容をみると、まず、地方自治体の固有事業のうち、高齢者に適した働き口を創り出し、公共の利益向上を図る「公益型働き口」がある。次に、特定分野の専門知識や経験を有した専門家が福祉施設および教育機関などで被教育者を対象に講義する「教育型働き口」がある。第3に、社会福祉サービスを拡充するため、疎外階層の生活安定や幸福追求を支援するよう企画された「福祉型働き口」がある。第4に、必要な教育を受けた高齢者が該当機関に派遣され、一定期間の継続的な参加を行いその代価をもらう「人材派遣型働き口」があげられる。最後に、高齢者に適した業種のうち、市場指向型小規模事業を共同で創業して、自らの収益を創り出す「市場参加型働き口」をあげることができる。

IV. 共同生産に関する議論

1. 共同生産の概念

財政状況が厳しいとき良く用いられる方法として、既存事業の廃止や縮小、公務員数の削減が挙げられるが、これらの方法が市民生活の質を低下させることになると、その政策は望ましいとは言えない。国民への行政サービスの質を低下させることなく、予算の軽減も勘案した方策として考えられるのが、民間参加による共同生産（coproduction）の方法である。共同生産の方法は、1980年代初めアングロ・サクソン（Anglo-Saxon）系の諸国で積極的に推進された方法でもある。Pestoff（2004）は、スカンジナビア地域において、外注（contracting out）や入札などを通じて、民間参加による公共サービス生産が行われていることについて議論している。

共同生産の概念は、研究者によって様々である。伝統的公共サービスの提供においては、サービス提供者とサービスからの便益を受ける側とに二分される。共同生産（coproduction）というときには、伝統的公共サービスの提供とは異なる新しい形態の公共サービスの提供を指す。言い換えると、公共サービスの提供において、その便益を受ける側である市民も参加する形が共同生産である。このことからすると、「市民参加型公共サービスの提供」とも言えよう。公共サービスの提供における市民の参加は、多様な形態と方法があり、その参加程度も様々である。このように、市民が参加し公共サービスの生産と伝達に係わることを、広い意味での共同生産とみなすことができよう。最近共同生産の必要性はますます高まっている。

都市行政学的な視点に立つと、政府部門と民間部門（個人や企業）が、相互の利害関係を持ちながら、公共サービスの共同生産に参加する諸活動のことが共同生産として定義される。共同生産の概念は、伝統的サービス

提供者の領域と消費者の領域の重なる程度によっても定義できる [Brudney & England (1993), Mattson (1986), Thomas (1987), Schneider (1987)]。その重なる部分が、2つの集団間のサービスの協同生産 (joint production of services) または共同生産となる。このような共同生産は、否定的行動よりは肯定的行動、順応的協同よりは自発的協同、消極的形態よりは積極的形態という特徴を帯びる。

教育に係わる共同生産の範囲と関連し、Rosenstraub & Sharp (1981) は、保護者が学生に必要な制服や文房具などを購入させること、投票に行かせること、政治家や団体を支持するよう指導することも共同生産とみなしている。また、Whitaker (1980) は、決まった場所へのゴミ捨て行為なども共同生産の範疇に含めており、Warren 他 (1982) は、共同生産の概念を相互作用として捉え、公共部門と市民個人・集団との相互作用のない市民のみによる生産は、共同生産の範疇から除外する。

共同生産に活用される民間資源には、ボランティアメンバー、専門担当者、寄付金または出資金などの民間財源、民間団体 (非政府機構 : NPO)、専門装備や技術などがあげられる。特に、最近、市民の意見や立場の代弁、政府機構の監視、および市民と政府との間の調整機構としてのNPOの活動に注目が集まっており、それが共同生産のパートナーとして効果的な役割を果たすことができるかどうかについても模索されている [イ・ジョンス他 (2004, p. 101)]⁴。

共同生産の概念に基づくと、既存の共同生産類型としては、1) 市民が個別に活動するかあるいは団体を組織し活動するかどうかと、2) 市民活

⁴ 韓国では2007年7月から高齢者長期療養保険制度が導入され、福祉政策の施行において、政府が負担すべき財源の規模が莫大になることが予想される。それに伴い、公共事業に民間部門の参加が活発になっている。例えば、民間による看護師、社会福祉師のための施設設立を促すなど、事実上の官民共同生産に拍車をかけている。韓国の高齢者長期療養保険制度の内容と運営においては、日本の介護保険とその共通点が多い。

動が政府と協力し相互の期待水準と行動を調節するかどうか、という二つの基準を基に、大きく四つに分けることができる。つまり、市民間の協同水準の程度を一つの軸とし、市民と政府の間の協力水準をもう一つの軸とすることで、共同生産を4種類の類型に分類することができる。それらは、(1) 民間部門の個別的行為者の消極的参加意思に基づく共同生産、(2) 民間部門の個別的行為者の積極的参加意思に基づく共同生産、(3) 民間部門の集団的行為者の消極的参加意思に基づく共同生産、(4) 民間部門の集団的行為者の積極的参加意思に基づく共同生産、という四つの分類である。

2. 共同生産の要件と行為者

共同生産は、行政や政策の成果を向上する上でもその重要性がある。政府が独占的に生産してきた公共サービスの場合、民間部門の生産技術を導入することにより、より質の良い行政サービスが提供できる利点がある。その利点を生かすことによって、肥大化した政府規模が縮小でき、より効率性を高める機会として活用できよう。

共同生産は市民の自発的参加が求められる。自発的参加を通じた自発的社会性の高揚は、経済生活に及ぼす影響も非常に大きい。自発的社会性は、国家経済の全般的構造、国家の役割、労働者と経営者および労働者相互間の日常的条件に影響を与え、国内総生産（GDP）にも大きな影響を及ぼす[Fukuyama (1995, p. 439)]。ボランティア活動と自発的参加が活性化すれば、伝統的に政府が受け持っていた領域（例えば、福祉サービスのような行政側の市民への一方的供給）が、自発的組織の活動によって代替できる。市民の自発的参加を通じて、政府規模を減らし、より少ない予算をもってより多くのサービスを供給できるという効率性の確保は、共同生産の目標でもある。

共同生産を行う際には、共同生産参加者間の合意も重要である。一般に共同生産の参加者は、市民、政府、そして NGO などである。まず、市民とは共同生産による行政サービスの便益を受けるすべての市民を指す。一般市民の場合、共同生産活動に直接的な参加ではなくても、共同生産サービスからの便益を受ける側になれることからすると、一般市民も行為者と見られることもできる。

次に、政府とは共同生産によって行政サービスを提供するすべての行政機関を言う。例えば、自主防犯パトロール隊の場合、該当地域の警察署および交番などがそれに当てはまる。消防共同生産の場合は、消防署を行為者として見なすことができよう。もちろん、消防団や自主防犯パトロール隊の場合にも、地方自治体および地方議会は行為者として見なされる。なぜなら、地方自治体は共同生産活動に必要な様々な支援ができ、地方議会は共同生産と関連する各種条例を制定するからである。さらに、中央政府や国会も共同生産活動に間接的な影響を及ぼすことからすると、広義の行為者として見なされる。

最後に、共同生産活動に直接に参加する市民があげられる。上述した市民は、共同生産によるサービスから便益を受ける集団という市民であり、ここで言う直接参加の市民集団とは区別される。ある行政サービスからの便益を受けるすべての市民が参加するのでは、その参加による効率性が期待しにくい。共同生産活動に直接的に参加する市民は、特定サービスの生産と伝達に特別な関心のあった市民であり、その市民達は共同生産活動に参加することにより、サービスの生産に一定の利害関係を持つ。

3. 共同生産の類型に関する議論

Whitaker (1987, p.243) は、市民と公共部門間の相互関係の類型にした

がって、共同生産のサービス類型について、市民の補助要請 (citizen request for assistance) による共同生産、補助の市民供給 (citizen provision of assistance) による共同生産、市民と代理人の相互調整 (citizen/agent mutual adjustment) による共同生産に分類している。まず、市民の補助要請による共同生産の例としては、社会保障、福祉、失業、緊急補助 (火災、警察) などに係わる共同生産があげられる。次に、補助の市民供給による共同生産の例としては、車両運転者の交通法規遵守、市民による町の自発的掃除などがあげられる。このような形の共同生産は、市民の協力が伴ってはじめて実現可能である。家族のような小規模集団の関係が弱まる中、市民の協力はより一層重要になったと言えよう。最後に、市民と代理人の相互調整による共同生産は、市民と代理人が市民問題に関する共通の理解を構築するのが主な目的である。

以下では、Brudney & England (1993) を参照し、共同生産の主体にともなう類型と共同生産の内容にともなう類型についてより具体的に調べる。Brudney & England (1993, p. 63) は、共同生産の主体によって、個別的 (individual)、集团的 (group)、集合的 (collective) 共同生産活動に分類している。

まず、個別的共同生産活動は、供給されるサービスの性質を基に、1) 市民が受動的に参加するだけで、選択の余地が殆どない活動と、2) サービスの向上のために市民が積極的、自発的に参加する活動とに分けられる。教育や福祉サービスが前者に属するものであり、それには、適齢期の児童が学校に行ったり、福祉プログラムの受恵者が政府の提供する物品やサービスを受けたりすることなどがあげられる。後者には、火災時の火災警報活動、家の前のゴミ回収、交通信号機の故障を交番に申告することなどが含まれる。このような活動は、組織や公共機関との協力がなくてもできる反面、社会に与える総量的利益は、他の活動に比べそれほど大きくない。個

別共同生産活動の場合、利益のほとんどは個別的であり、生産者と消費者が重複する領域が少ない活動と言える。

次に、個別的共同生産活動に比べ、集団的共同生産においては、多くの市民が自発的で積極的に参加するとともに、住民団体と政府機関の間に公式的な協同システムが求められる。その代表的な例としては、構成員がサービスの量と質を向上させるために努力する住民団体や自主防犯パトロールなどがあげられる。

最後に、集散的共同生産活動は、多くの地方政府が財政的危機を克服するための対策として導入したものであり、市民の共同生産活動を制度化したものである。この共同生産活動では、地域社会全体の利益となる公共財が生産される。その例としては、ボランティア隊を組織し、警察、消防、図書館、公園などのサービスに積極的に参加することなどがあげられる。ちなみに、この類型の共同生産活動においては、正規生産者と消費者との間の重複が最も大きい。

V. 民間参加と働き口の類型

1. 公益型働き口

2006年度高齢者働き口事業案内書（高齢者人材開発院の内部資料）によると（以下同資料による）、公益型働き口は、環境、交通、行政、福祉、施設管理など、地方自治体の固有事業のうち、高齢者に適した業務を提供し、公共の利益向上を図る働き口である。主要な働き口としては、自然環境保全、交通秩序および駐車指導、行政補助、社会福祉施設支援、公共施設管理などがある。

公益型働き口の類型を共同生産の観点から見ると、政府によって一方的に提供された伝統的な行政サービス提供方式が色濃く残っている。政府によって高齢者への働き口が一方的に提供されており、それに他の民間部門は参加しないため、公益型働き口は共同生産のサービスとして見なされない。

事業対象は65歳以上の高齢者で、肉体労働が可能な人のうち、低所得層を優先的に選抜する。この政策からの恩恵を受ける人を増やすため、複数の省庁が行う社会的働き口事業への重複参加は認めず、基礎生活金受給者の参加も制限している。その中身を見ると、1日に3～4時間、1週間に3～4日間働くパートタイム型働き口であり、毎月20万ウォンずつ7ヶ月間、保健福祉部と地方自治体が、ソウルの場合は3対7、地方の場合は5対5の割合でそれぞれ事業遂行機関を支援する。

事業遂行機関別に働き口の創出実績を見ると、地方自治体が圧倒的に多い。その理由は、2005年から機関の特性を反映した事業が遂行できるよう、事業類型別に専門担当機関を指定、運営しているからである。韓国のマスコミは、公益型働き口が、全体の働き口に占める割合が高すぎると批判する。公益型働き口の割合が高い理由としては、その他の類型におけるインフラ不足の問題や、それ以外にも他の類型に参加できない人、すなわち、労働能力の面から脆弱な人が多いからである。今後、公益型働き口の割合は、事業遂行インフラや対象者の労働能力などによって調整されると考えられる。

2. 教育型働き口

教育型働き口は、特定分野の専門知識や経験を有した者が、保育園、幼稚園、福祉施設などで講義する働き口である。主要なものとしては、書道や礼儀講師や、森林生態や文化財解説講師、健康趣味活動講師などがある。

事業対象としては、関連分野の資格所持者や実技面接高得点者、前年度の参加者で事業終了後にボランティアメンバーとなった者などが優先的に選抜される。この政策からの恩恵を受ける人々を増やすため、公益型働き口と同様、複数の省庁が行う社会的働き口事業への重複参加は認めず、基礎生活金受給者の参加も制限している。

教育型働き口の場合、働き口を政府が積極的に提供するが、働き口提供者の個人的・消極的な参加により創出される共同生産の類型と言えよう。すなわち、教育型働き口は、専門職引退者への需要は少ないのに、政府の一方的な勧告により一時的に雇用すること、働き口提供者が集団ではなく個人であること、という点からすると、消極的・個人的な水準の働き口という特徴がある。この類型には教師職歴を持つ高学歴者が多数参加しているため、その豊富な経験と知性の活用度は相対的に高い。特に、講師事業は世代間統合にも大きく寄与し、非常に有意義な事業として評価されている。参考に、2007年の全国教育型の需要先179ヶ所を対象とした満足度調査によると、全般的な満足度は4.1点（最高5点）であり、満足の水準が比較的高く現われている。

3. 福祉型働き口

福祉型働き口は、社会活動が難しい疎外階層を対象とし、それに適合したサービスを提供し、生活の安定を支援する働き口である。主な働き口としては、障害高齢者介護サービス、疎外階層支援、高齢者世帯の住居改善などがある。その中身を見ると、1日に3～4時間、1週間に3～4日間働くパートタイム型働き口である。毎月20万ウォンずつ7ヶ月間、保健福祉部と地方自治体が、ソウルの場合は3対7、地方の場合は5対5の割合をもってそれぞれ事業遂行機関を支援する。

福祉型働き口は、障害を持った働き口提供者などにより積極的に創出される働き口サービスと言えるため、個人的・積極的共同生産と見なすことができる。2006年の働き口に係わる1,374人を対象とした調査によると、その高齢者の年齢分布は、70～79歳が47.5%、80歳以上が26.9%、60～69歳が22.4%の順である。福祉型働き口に参加した高齢者が、その恩恵を受ける人々を訪問し提供するサービスとしては、話し相手（76.4%）と清掃（67.8%）が最も多く、洗濯（40.2%）、介護（22.9%）、病院同行（20.8%）、住居改善（19.8%）の順である。また、サービス満足度は、調査項目6つ全てにおいて4.0～4.5点（最高5点、最低1点）で4.0点以上、平均4.3点であり、満足度が非常に高く現われている。

4. 人材派遣型働き口

人材派遣型働き口は、需要先の要求によって必要な教育を受けた高齢者が該当機関に派遣され、その仕事に対応し賃金が支給される働き口である。主な働き口としては、給油員、試験監督官、警備員、家事手伝い、駐車管理員などがある。事業対象は、65歳以上の者のうち、需要先の求人条件に適合した者である。人材派遣型働き口も、公益型働き口と同様、複数の省庁が行う社会的働き口事業への重複参加は認めず、基礎生活金受給者の参加も制限している。ただし、試験監督官については、需要先が試験を実施することがその要件となっているという不定期の働き口であるため、他の種類の働き口との重複参加も認められている。労働基準や賃金などは需要先の基準に従い、教育や付帯経費として、参加高齢者1人当たり年間10万ウォンを保健福祉部と地方自治体が、ソウルの場合は3対7、地方の場合は5対5の割合でそれぞれ事業遂行機関を支援する。

人材派遣型働き口は、政府の積極的な働き口創出努力に比べ、参加する

企業など民間部門が消極的であるという点から、集团的消極的共同生産による働き口と見なされる。企業が積極的意思がある場合は、長期採用という形ともなりうるが、企業の立場からは不確実なこともあって、短期契約に終わるケースが多い。したがって、人材派遣型働き口を積極的な共同生産による働き口創出とは言い難い。

実際、人材派遣型働き口の実績はそれほど多くはない。その不十分な理由としては、企業の認識がまだ高齢者を積極的に活用するには到っていない理由もあるが、高齢者雇用のための基本インフラが十分に構築されていないことがより大きな理由と言える。1人当り年間10万ウォンの付帯経費を用い、参加高齢者を教育し、それに見合う対象事業の維持や事後管理を行わなければならないが、それを専門に担当する人材も十分でないのが現状である。

5. 市場型働き口

市場型働き口は、小規模な事業を共同で運営したり、小規模な企業体を共同で創業したりして、収益を創り出す働き口である。主な働き口としては、近距離宅配サービス、洗濯業、パン屋、餅屋、おかず販売、有機農産物販売、リサイクル品店、シルバーカフェなどがある。事業対象は65歳以上の肉体労働が可能な人々の中で、低所得層が優先的に選抜される。市場型働き口も、公益型働き口と同様、複数の省庁が行う社会的働き口事業への重複参加は認めず、基礎生活金受給者の参加も制限している。労働基準や賃金などは、事業団の自主運営規定に定められる。人件費または事業費として、参加高齢者1人当り年間115万ウォンを保健福祉部と地方自治体が、ソウルの場合は3対7、地方の場合は5対5の割合でそれぞれ事業遂行機関を支援する。

市場型働き口は、政府の積極的な働き口創出努力に対応し、企業部門の積極的努力により現れた共同生産と見なすことができる。企業が高齢者向けに、短期間採用するよりは比較的長期間にわたって働き口を提供するという点からすると、積極的な働き口の類型であり政府が最も望む形の働き口でもある。

韓国高齢者人材開発院は、2006年全国の市場型働き口の参加状況や業種状況、運営状況などに関する調査を行った。2006年6月末の時点で、計169機関で291の事業団が運営されており、月平均参加人数は5,365人、事業別平均参加者数は18.4人であった。担当機関の割合を見ると、高齢者福祉館24.9%、大韓高齢者会21.9%、シニアクラブ20.7%の順であるが、NPOのシニアクラブが最も多くの参加者（36.4%）を集めていた。業種別に見ると、食品加工業や外食業など、食品関連業の割合が19.7%と最も高く、企業型農業19.2%、共同作業場12.7%、工芸10.7%、リサイクル8.9%の順である。重複回答の業種選定の動機を尋ねたところでは、「初期投資が少ない（49.0%）」、「収益創出の可能性が比較的高い（40.9%）」という回答が大多数である。

参加者の月平均勤務時間はおよそ60時間であり、支援予算の執行終了後の運営に関する調査では、参加人員を縮小したり、賃金を削減したりして事業を持続するケースが43.5%とその割合が最も高い。一方、縮小または削減なしに持続運営するケースは22.8%、事業を中断するケースは17.4%である。ちなみに、1人当たり月平均給与は、約17万5千ウォン程度に過ぎないという。

VI. 終わりに

高齢者に対する就労事業は、高齢化時代を迎える多くの国において肝心な課題であり、政府が引退した高齢者を無策にするわけにはいかない。とはいえ、高齢者向けに働き口を創り出すことは、政府の努力だけではその限界も大きい。なぜなら、すべての引退高齢者に対し公益型働き口を提供するにはもはや財政状況が厳しく、生産性の低い働き口になりかねないからである。その代案として、政府が民間の需要を刺激し、民間部門が高齢者のための働き口を創ることが注目を集めている。そのような民間の参加により創られた働き口が、民間参加による共同生産という高齢者向けの働き口である。

ところが、韓国の場合、共同生産によって創られた働き口よりも、政府によって一方的に提供された働き口の方が参加者の満足度が高いのが現状である。公益型働き口のように、政府が一方的に提供する働き口は、市場の要求により創出された市場型働き口とは程遠い。公益型働き口は、主に公平性の視点から、働き口提供を人為的に過剰創出し、市場価値よりも高い補償を提供するに留まっている。

高齢者人口の急増や平均寿命の延びに伴い、政府の施策とそれに対応した民間部門の努力がより一層求められている。そのような状況では、市場型の高齢者働き口がより多く創出され、高齢者の労働価値に見合う適切な補償が行われる必要がある。しかし、市場型働き口の質とその補償水準は依然として低く、参加高齢者は長期間の労働時間にもかかわらず、低水準の給与しかもらっていない。

以上のように、韓国の場合、公共部門が一方的に提供する公益型働き口が高齢者が大きく依存している状況ではあるが、今後市場の要求による自然発生的な働き口が望まれる。言い換えると、現状の如く政府が一方的に

高齢者働き口を提供するよりは、政府と民間の共同生産による働き口の創出が望ましい。高齢化対策あるいは高齢者就労事業を勘案する際、政府による一方的な高齢者向け働き口の提供は、財政上の負担も非常に大きく、参加者のモラルハザード行動による問題も大きい。高齢者向け働き口におけるモラルハザード問題は、労働価値と市場価値とのズレを生じさせ、企業の参加意欲を阻害しかねない。

今後の高齢者向け働き口への対応策としては、公共事業のモラルハザードを防止し、高齢者労働の市場価値を考慮した制度設計や積極的な取り組みが求められる。高齢者向け働き口事業は、公益性も考慮しなければならない非常に難しい課題でもあるが、少子高齢化が進む多くの国にとって避けては通れない事業である。本稿はその課題への問題提起のような一考察に過ぎない。

参考文献

＜韓国語文献＞

イ・ジョンス他28人（2004）『新しい行政学』大英文化社。

イ・ジヒョン，カン・ヒョンゴン，ジョン・ウシク，チェ・ユミ，チ・ヨンゴン（2008）「就職が老人の生活の質に及ぼす影響：ソウル地域の男性老人を中心に」『韓国老年学』28（1）：143-156。

イ・フンジェ（2001）「高齢者の社会保障法的地位：国民年金法と老人福祉法を中心に」『韓日法学』20：191-202。

イム・チュンシク (2003) 「高齢化社会の老人人材活用政策に関する研究」
『老人福祉研究』 22 [冬] : 55-77.

韓国高齢者人材開発院 (2006) 『2006年度高齢者働き口事業案内書』 韓国高齢者人材開発院。

韓国高齢者人材開発院 (2008) 『2008年 高齢者働き口事業白書』 韓国高齢者人材開発院。

韓国統計庁 (2006) 『2006 社会統計調査』 韓国統計庁。

—— (2008) 『経済活動人口調査付加調査』 韓国統計庁。

—— (2008) 『2008年 経済活動人口調査』 韓国統計庁。

< 英語文献 >

Brudney, Jeffrey & Robert E. England (1993), “Toward a Definition of the Coproduction Concept.” *Public Administration Review* 43 (1) : pp. 59-65.

Fukuyama, F.(1995), *Trust: The social virtues & the creation of prosperity*, New York: The Free Press, pp.439-440.

Mattson, Gary A. (1986) “ The Promise of Citizen Coproduction : Some Persistent Issues.” *Public Productivity Review* 10 (2): pp.51-56.

Parks, Roger B. Paula C. Baker, Larry Kiser, Ronald Oakerson, Elinor Ostrom, Vincent Ostrom, Stephen L. Percy, Martha B. Vandivort, Gordon P. Whitaker, Rick Wilson (1981), "Consumers as Coproducers of Public Services : Some Economic and Institutional Consideration." *Policy Studies Journal* 9 (7): pp.1001-1011.

Pestoff, Victor (2004), “The Development and Future of the Social Economy in Sweden.” Evers, Adalbert & Jean-Louis La Ville (eds). *The Third Sector in Europe: Cheltenham*, UK:Edward Elgar: pp.120-131.

- Rosenstraub, Mark S. & Elaine B. Sharp (1981), “Consumers as Producers of Social Services : Coproduction and the Level of Social Services.” *Southern Review of Public Administration* 4: pp.502-539.
- Schneider, Anne L. (1987), “Coproduction of Public and Private Safety : An Analysis of Bystander Intervention, Protective Neighboring,’ and Personal Protection.” *The Western Political Quarterly* 40 (4) : pp. 611-630.
- Thomas, John Clayton. (1987), “Neighborhood Coproduction and Municipal Productivity.” *Public Productivity Review* 10 (4): pp.95-105.
- Warren, Robert, et al. (1982), “Citizen Participation of Services: Methodological and Policy Issues in Co-production Research.” *Southwestern Review* 2: pp.41-55.
- Whitaker, Gordon P. (1980), “Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery”. *Public Administration Review*. 40 (3): pp.240-246.